

# Introduire la proportionnelle pour restaurer la confiance en la démocratie ?

par **Emiliano Grossman**

[emiliano.grossman@sciencespo.fr](mailto:emiliano.grossman@sciencespo.fr)

Emiliano Grossman est professeur associé à Sciences Po, rattaché au Centre d'études européennes. Il est co-directeur de l'axe « Évaluation de la démocratie » au LIEPP. Ses recherches s'articulent autour de la régulation économique dans les pays de l'Union européenne et des institutions politiques comparées.

et **Simon Persico**

[simon.persico@sciencespo.fr](mailto:simon.persico@sciencespo.fr)

Simon Persico est post-doctorant au laboratoire Pacte (IEP de Grenoble) et chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po. Ses recherches portent sur la compétition partisane, l'écologie politique et l'influence des partis sur les politiques publiques.

## RÉSUMÉ

Le choix entre les modes de scrutin majoritaires ou proportionnels ne se résume pas à un choix entre justice et efficacité : il détermine également en partie le rapport de confiance que tissent les citoyens avec les institutions démocratiques. Les résultats présentés dans ce Policy Brief montrent que, dans les systèmes majoritaires, les gagnants des élections sont beaucoup plus satisfaits de la démocratie que les perdants. Ce différentiel de satisfaction est plus faible dans les systèmes plus proportionnels. Dans un contexte de polarisation accrue du débat public, ce différentiel peut entraîner une fluctuation forte des opinions des citoyens à l'égard du régime démocratique. La mise en place d'un mode de scrutin proportionnel permettrait de modérer le conflit entre les citoyens et d'inclure un nombre plus élevé d'électeurs dans le camp des gagnants. En France, un tel système peut facilement être mise en œuvre, par exemple en organisant l'élection des députés par scrutin de listes au niveau des nouvelles régions administratives.

## ABSTRACT

The choice of a majoritarian or a proportional voting system is not only a choice between justice and efficiency: it also hinges on the level of trust characterising the relationships between citizens and democratic institutions. The results presented in this Policy Brief show that, in majoritarian voting systems, winners of elections are largely more satisfied than losers. This differential in satisfaction is reduced in proportional voting systems. In a context of polarized public debate, this differential can lead to an accrued fluctuation of citizens' opinions on the value of democracy. Implementing a proportional voting system would allow mitigating conflict between citizens and including a higher amount of voters in the winners' camp. This can be easily done in France, for instance through organizing the election of deputies with a list voting system in the new administrative regions.

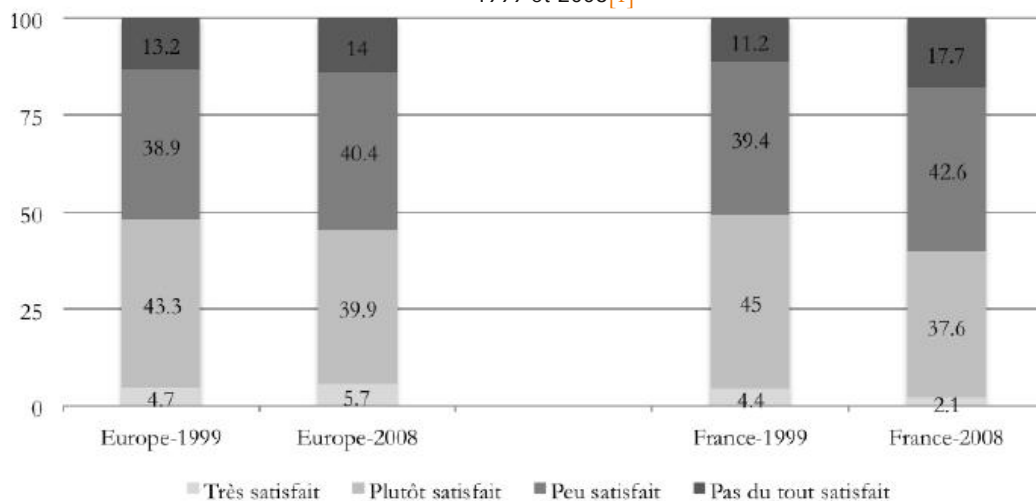
## Introduction

La défiance des citoyens envers leur classe politique est élevée. Mais les sociétés contemporaines sont, en plus, confrontées au déclin de la confiance dans la démocratie. Ce *Policy Brief* évalue la probabilité qu'une réforme électorale, qui rendrait les élections plus proportionnelles en France, change cet état de fait. Nous montrons que cette réforme pourrait avoir un effet sur la confiance.

La confiance que les citoyens accordent à la démocratie est une condition indispensable à son bon fonctionnement (Lipset 1959) : si les électeurs ne font pas confiance à la manière dont fonctionne la démocratie, alors la légitimité du régime et des décisions prises se trouvent entachées par une abstention élevée, l'augmentation des pratiques

\* Les auteurs adhèrent à la charte de déontologie du LIEPP disponible en ligne et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.

Graphique 1. Évolution de la confiance dans la démocratie dans quarante pays européens et en France entre 1999 et 2008<sup>[1]</sup>



Source : Grossman et Persico. 2015.

protestataires et, à terme, le déclin de l'état de droit. Or, comme on le voit dans le Graphique 1 ci-dessus, une majorité des citoyens européens<sup>[2]</sup> n'est pas satisfaite de la démocratie et le nombre de citoyens interrogés se déclarant peu satisfaits ou pas satisfaits du tout s'est accru entre 1999 et 2008. Cette évolution est encore plus marquée dans le cas français. En effet, les Français étaient *moins* insatisfaits que la moyenne européenne en 1999, ils le sont *plus* aujourd'hui.

Les raisons de ce déclin sont multiples (Dalton 2004; Norris 2011). Si réformer le système électoral ne saurait constituer la solution unique à ce problème, en France ou ailleurs, les institutions électORAles jouent toutefois un rôle important dans le (res)sentiment que les électeurs éprouvent à l'égard de leur système politique. Le choix entre les modes de scrutin majoritaires ou proportionnels ne se résume donc pas seulement à un choix entre justice (les systèmes proportionnels permettent de mieux représenter la diversité des votes au parlement) et efficacité (les systèmes majoritaires permettent de former des gouvernements plus stables). Il en va également du rapport de confiance que tissent les citoyens avec les institutions démocratiques.

## Des effets durablement différents sur l'appréciation de la démocratie ?

La principale fonction d'un mode de scrutin est de sélectionner les candidats pouvant accéder au pouvoir à l'issue de l'élection. De la sorte, chaque nouvelle élection produit, parmi les citoyens, un groupe de gagnants – ceux dont les candidats préférés ont été élus et/ou accèdent au gouvernement – et un groupe de perdants – ceux dont les candidats ont été éliminés ou demeurent exclus du gouvernement.

Les systèmes majoritaires ont l'avantage de porter au pouvoir une majorité parlementaire

solide mais l'inconvénient d'exclure du pouvoir une très large partie – souvent même une majorité – des électeurs qui n'ont pas voté pour le parti vainqueur. Ainsi, au Royaume-Uni, il suffit d'obtenir 35 pourcents des suffrages, en moyenne, pour obtenir une majorité absolue des sièges à la chambre basse du Parlement. Cette guillemets traditionnels autour de disproportionnalité du système électoral permet de doter le gouvernement d'un haut degré d'autonomie pour tenir ses promesses électorales. Cela tend à apporter aux gagnants un haut niveau de satisfaction, mais crée aussi un sentiment d'amertume important parmi les perdants, sans véritable influence sur la décision publique pendant la durée du mandat.

Au contraire, dans les systèmes proportionnels, les notions de gagnants ou de perdants sont à relativiser. En effet, la part des sièges conquis par un parti lors d'une élection donnée est plus proche du pourcentage des suffrages obtenus. Par conséquent, un parti peut très difficilement prétendre gouverner seul – il est très rare qu'un parti obtienne plus de 50% des voix. En l'absence de majorité des sièges, un parti, s'il souhaite gouverner, peut s'allier avec d'autres partis, en formant une coalition, ce qui augmente mécaniquement le nombre de gagnants et diminue

[1] Pour l'ensemble de ce Policy Brief, nous nous appuyons sur les résultats issus de l'Enquête valeurs européenne. Nous avons sélectionné les pays dont le score sur l'échelle Polity IV de comparaison des régimes démocratiques est supérieur à 6, afin de nous concentrer sur des citoyens vivant dans des pays avec des niveaux de démocratisation comparables : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Irlande du Nord, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine, Macédoine, République tchèque, Autriche (Land de Vorarlberg) et en Suisse (canton de Schaffhouse).

[2] La question posée était la suivante : « Dans l'ensemble, êtes-vous satisfait ou mécontent de la manière dont fonctionne la démocratie dans votre pays ? »

le pourcentage de perdants. C'est le cas de la Belgique ou de l'Allemagne, où la CDU et le SPD ont obtenu, à eux deux, plus de 65% des suffrages. Dans le cas du Danemark, les gouvernements de coalition sont souvent minoritaires. De la sorte, les « perdants » ne sont jamais complètement exclus du jeu politique, puisque le soutien de leurs partis peut s'avérer crucial sur des projets politiques donnés.

Par conséquent, dans les systèmes proportionnels, les gagnants devraient être moins « satisfaits », car leur pouvoir est moindre. Les perdants, moins nombreux que dans les systèmes majoritaires, devraient afficher des niveaux de confiance en la démocratie supérieurs (Anderson et al. 2005; Anderson and Guillory 1997; Dompnier and Berton 2012).

### Des systèmes proportionnels moins « décevants » que les systèmes majoritaires

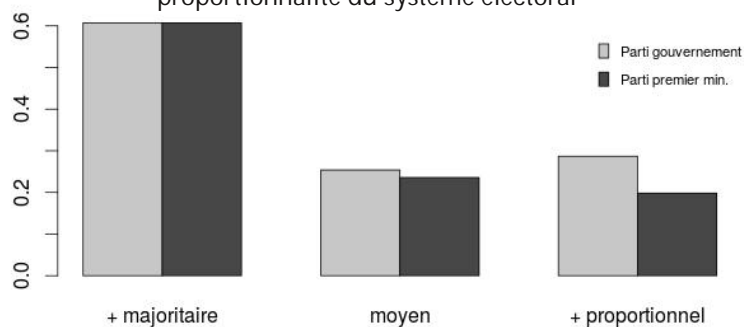
Pour vérifier si cette relation, observée dans les années 1990 est toujours d'actualité, nous nous sommes appuyés sur les données de l'Enquête

valeurs européenne de 2008 et les résultats sont probants, comme l'indique le Graphique 2. En effet, dans les systèmes les plus majoritaires (ceux où la magnitude électorale moyenne<sup>[3]</sup> est la plus faible), la différence de satisfaction à l'égard de la démocratie entre les gagnants et les perdants des élections est de 0.6 points en moyenne (sur une échelle de 4). Cette différence de satisfaction est inférieure à 0.3 points dans les systèmes plus proportionnels, de magnitude plus élevée.

Par ailleurs, dans les systèmes proportionnels, la différence entre les perdants – ceux dont le parti est exclu du gouvernement – et les grands gagnants – ceux qui ont voté pour un parti dont le représentant accède à la tête de l'exécutif – est légèrement plus faible que la différence de satisfaction entre les perdants et les électeurs dont le parti est seulement partenaire de la coalition gouvernementale. Il semble plus important de participer au gouvernement que d'occuper le poste de premier ministre.

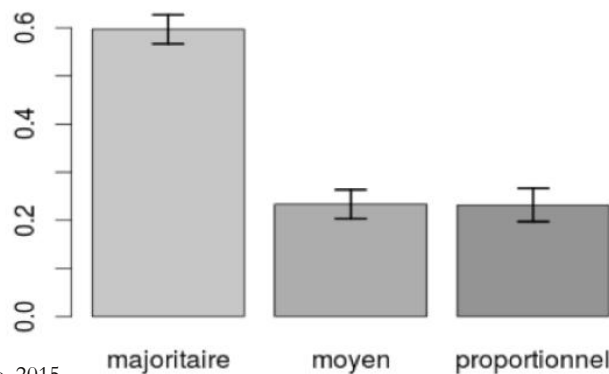
Pour nous assurer de la robustesse de cette comparaison de moyennes, nous avons réalisé une analyse d'« appariement exact renforcé » (*coarsened exact matching*, cf. Iacus et al. 2012). Celle-ci permet

Graphique 2. Différentiel de satisfaction entre les gagnants et les perdants des élections en fonction de la proportionnalité du système électoral



Source : Grossman et Persico. 2015.

Graphique 3. Différentiel de satisfaction entre les gagnants et les perdants des élections en fonction de la proportionnalité du système électoral à âge, niveau d'éducation, genre, statut professionnel, positionnement sur l'axe gauche-droite et niveau de PIB égaux



Source : Grossman et Persico. 2015.

[3] La magnitude d'une circonscription correspond au nombre de sièges qui y sont attribués. L'éventail s'étend du système de circonscriptions à un seul député (circonscriptions uninominales), dans lesquels la magnitude moyenne est égale à 1 (comme au Royaume-Uni et en France), jusqu'au système où tout le pays constitue une seule circonscription et où la magnitude moyenne correspond au nombre de sièges à attribuer nationalement (comme aux Pays-Bas). À noter que cette magnitude moyenne peut être faible, même pour des systèmes proportionnels, si la taille moyenne des circonscriptions est faible. C'est le cas en Espagne, mais c'était également le cas de la France lors des élections législatives de 1986 : le scrutin de liste était organisé à l'échelle des départements français (qui élisaient chacun moins de 6 députés en moyenne). Dans ces systèmes, la disproportionnalité entre votes et sièges est élevée, malgré un mode de scrutin proportionnel.

de comparer des paires d'observations – c'est-à-dire d'enquêtés – très similaires sur plusieurs dimensions[4], mais vivant dans un pays avec un système électoral différent. Le Graphique 3 ci-dessus montre que le différentiel de satisfaction entre gagnants et perdants s'élève toujours à +0.6 dans les régimes majoritaires, alors qu'il est à peine supérieur à 0.2 dans les systèmes plus proportionnels.

## Conclusion

Dans les systèmes électoraux majoritaires les gagnants des élections sont beaucoup plus satisfaits de la démocratie que les perdants. Au contraire, dans les systèmes plus proportionnels, le différentiel de satisfaction entre gagnants et perdants est plus faible. Ce résultat doit être pris au sérieux. Dans un contexte d'alternances fréquentes, comme en France, ce différentiel de satisfaction peut entraîner une fluctuation beaucoup plus forte des opinions des citoyens à l'égard du régime démocratique. Ce phénomène est renforcé par les difficultés des gouvernants à transformer en profondeur les politiques publiques, alors même que leurs électeurs ont, dans les systèmes majoritaires surtout, des attentes élevées. Les régimes proportionnels, au contraire, peuvent modérer les attentes des électeurs qui savent que, même en cas de victoire, le pouvoir devra être partagé. Certes, des attentes plus faibles ont moins de chance d'être déçues. Mais cette forme de réalisme des électeurs est de nature à renforcer les régimes démocratiques en limitant les fluctuations de la satisfaction des électeurs à leur égard.

Il serait vain de croire que tous les problèmes des démocraties contemporaines peuvent être résolus avec une seule réforme institutionnelle. Mais dans un contexte de polarisation accrue du débat public, en France et ailleurs, le mode de scrutin proportionnel aurait *a minima* la vertu de modérer le conflit entre les citoyens et d'inclure un nombre plus élevé d'électeurs dans le camp des gagnants. Pour rendre plus proportionnel le système électoral français, plusieurs modalités existent, qui varient selon la taille des circonscriptions dans lesquelles se déroule le scrutin, la présence ou l'absence d'un palier à franchir pour qu'un parti puisse accéder à la représentation, ou encore le mode de calcul de la distribution des sièges. Une formule facile à mettre en œuvre consisterait, par exemple, à faire élire les députés sur un scrutin de listes au niveau des nouvelles régions administratives. Ce type de système, où la magnitude est plus faible qu'une proportionnelle au niveau national, a les avantages du scrutin majoritaire – la stabilité – sans ses inconvénients : la forte inégalité des citoyens devant la démocratie selon qu'ils gagnent ou perdent les élections. Réussir ce type de réforme

[4] La question posée était la suivante : « Dans l'ensemble, êtes-vous satisfait ou mécontent de la manière dont fonctionne la démocratie dans votre pays ? »

est l'une des conditions pour que les démocraties occidentales puissent relever efficacement les divers défis économiques, sociaux et environnementaux qui leur font face ■

## Références

- Anderson, Christopher J. et al. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, Christopher J., and Christine A. Guillory. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems." *The American Political Science Review* 91(1): 66–81.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: the Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dompnier, Nathalie, and Raul Magni Berton. 2012. "How Durably Do People Accept Democracy? Politicization, Political Attitudes and Losers' Consent in France." *French Politics* 10(4): 323–44.
- Iacus, Stefano M., Gary King, and Giuseppe Porro. 2012. "Causal Inference without Balance Checking: Coarsened Exact Matching." *Political Analysis*, 20(1): 1–24.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53(1): 69–105.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex). Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.**  
(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

[www.sciencespo.fr/liepp](http://www.sciencespo.fr/liepp)

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à : [liepp@sciencespo.fr](mailto:liepp@sciencespo.fr)

Directeurs de publication :

Bruno Palier  
Etienne Wasmer

Maquette :

Alexandre Biotteau  
Jessica Flakne

Sciences Po - LIEPP  
27 rue Saint Guillaume  
75007 Paris - France  
+33(0)1.45.49.83.61

© LIEPP 2015

